

## NOTE SUR LA PROTECTION INTERNATIONALE

### I. INTRODUCTION

1. L'objet de la Note sur la protection internationale est d'attirer l'attention sur les principaux défis en matière de protection des réfugiés qui ont émergé au cours de la période qui vient de s'écouler. La Note de cette année se fonde sur l'Agenda pour la protection<sup>1</sup>, non seulement pour souligner sa pertinence concernant ces défis mais également pour fournir une mise à jour sur sa mise en œuvre. Les développements sont regroupés sous six principaux chapitres qui correspondent aux six principaux buts de l'Agenda. L'intention est de fournir des exemples de faits nouveaux dans les différents pays où ils indiquent des tendances plus générales et révèlent les mesures du HCR et des Etats pour répondre à ces défis de protection. La Note présente ainsi un aperçu non exhaustif et opérationnel de la façon dont l'Agenda est traduit dans les faits.

### II. BREF APERCU DES FAITS NOUVEAUX

2. Au cours de la période considérée, il a été extrêmement réconfortant de voir un grand nombre de réfugiés rentrer chez eux. Dans certains cas, les programmes de rapatriement librement consenti ont pu être consolidés. Dans d'autres, ils ont pu être lancés du fait de changements positifs dans le pays d'origine. Globalement, le nombre de réfugiés a décliné pour s'établir à environ 10 millions de personnes. Le nombre de personnes cherchant asile dans les pays industrialisés n'a cessé de diminuer au cours de la période considérée, même si les taux d'arrivée dans certains pays attestent une augmentation.

3. Toutefois, et particulièrement sur le continent africain, plusieurs nouveaux exodes de réfugiés se sont produits. La situation actuelle dans le Darfour où un grand nombre de civils ont été déplacés de force à l'intérieur de cette région et de l'autre côté de la frontière vers le Tchad suscite une très vive préoccupation. Bien qu'il soit urgent de mettre un terme aux atrocités qui nous sont rapportées dans cette région, le HCR contribue aux efforts interinstitutions qui sont en cours pour accélérer les opérations en vue d'apporter une assistance de survie à la population du Darfour et d'entreprendre des activités de protection lorsque c'est possible.

---

<sup>1</sup> « Agenda pour la protection », adopté par la cinquante-troisième session du Comité exécutif (A/AC.96/973, par. 21) ; noté avec satisfaction par l'Assemblée générale (A/RES/57/187) et désormais disponible en anglais, arabe, allemand, espagnol, français et russe.

4. Les faits nouveaux encourageants ailleurs, y compris les initiatives de paix dans plusieurs pays, ont été assombris par des attaques à la sécurité physique des réfugiés, allant d'attaques contre les camps de réfugiés et de viols de femmes réfugiées, à des cas de refoulement, de non admission aux procédures d'asile, de déni d'accès du HCR aux demandeurs d'asile, de détention arbitraire, de pressions indues sur les réfugiés aux fins de rapatriement et d'une xénophobie galopante dans certains pays. Dans le domaine de la sécurité des réfugiés et des rapatriés, des progrès ont été accomplis pour nouer des relations de travail plus étroites avec le Département des opérations de maintien de la paix (DPKO) au Secrétariat des Nations Unies et plusieurs missions de la paix des Nations Unies sur le terrain.

5. Le rétrécissement de l'espace accordé à l'action humanitaire sûre et non entravée du fait des attaques directes contre les locaux et le personnel humanitaire et des Nations Unies suscite une très vive préoccupation. Sergio Vieira de Mello, le Représentant spécial du Secrétaire général en Iraq et fer de lance de l'action humanitaire, a été assassiné avec 21 collègues et visiteurs dans un attentat-suicide perpétré contre le Bureau des Nations Unies à Bagdad le 19 août 2003. Le bombardement du Siège du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) à Bagdad en octobre 2003, l'assassinat ce même mois en Somalie de la Lauréate de la Distinction Nansen, le Dr. Annalena Tonelli, le meurtre d'une fonctionnaire du HCR, Mlle Bettina Goislard, à l'est de l'Afghanistan en novembre 2003, et celui de cinq collègues de Médecins-sans-frontières dans ce même pays au début de juin 2004 ainsi que des attaques similaires ailleurs constituent de bouleversants rappels que les personnels des Nations Unies et humanitaires sont de plus en plus pris pour cible pour des raisons politiques alors qu'ils s'efforcent de fournir une protection et une assistance. De fait, l'institution des Nations Unies elle-même et ses emblèmes, qui pendant des décennies ont symbolisé l'action apolitique et humanitaire se trouvent eux-mêmes attaqués dans un effort délibéré de déstabiliser le travail humanitaire. Les menaces et l'insécurité ont entravé les opérations visant à aider les réfugiés, les rapatriés et les personnes déplacées à l'intérieur du territoire, victimes de la persécution et du conflit dans plusieurs pays.

6. Dans un certain nombre de régions, notamment en Amérique latine et en Asie centrale, la mise en œuvre de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés a connu un élan moyennant l'adoption d'une nouvelle législation établissant des systèmes d'asile ainsi que le lancement de réformes juridiques visant à améliorer les régimes existants. Néanmoins, les problèmes perdurent en raison de cadres juridiques inexistantes ou faibles et du fait des mesures prises portant atteinte au régime de protection. Les activités du HCR ont pour principal objectif d'aider les Etats à accueillir les demandeurs d'asile et les réfugiés dans des conditions adéquates et de les rendre mieux à même de mener à bien les processus de détermination de l'éligibilité en élaborant des lois sur l'asile et en dispensant une formation adéquate. Dans le contexte de l'Amérique latine et centrale, les initiatives prises cette année pour commémorer le 20<sup>e</sup> anniversaire de la Déclaration de Carthagène sur les réfugiés permettra d'accélérer l'application des critères plus larges de réfugiés contenus dans la Déclaration, particulièrement dans les 10 Etats qui ont adopté la définition dans leur législation nationale.

7. L'ampleur et la complexité croissantes des flux migratoires, dans le contexte plus large de la mondialisation, ne cessent de lancer des défis à la protection des réfugiés. Le HCR a contribué au débat dans un certain nombre d'instances consultatives au cours de la période considérée afin de mieux comprendre le lien entre l'asile et la migration ainsi que les liens

pratiques entre les deux. A cet égard également, un travail important est en cours dans le contexte du processus Convention Plus du Haut Commissaire en vue d'améliorer la prise de conscience des raisons des mouvements irréguliers et secondaires de réfugiés et de demandeurs d'asile d'un pays dans l'autre et de gérer ce phénomène dans le cadre de la coopération.

8. Eu égard aux solutions durables, la viabilité du rapatriement librement consenti est restée un objectif à atteindre dans les pays émergeant d'un conflit, particulièrement lorsque les conditions ne se sont pas encore stabilisées et que les infrastructures ne sont pas encore restaurées. Il reste souvent difficile de permettre aux réfugiés de regagner leurs propres foyers et de retrouver leurs terres moyennant des mécanismes justes et efficaces de restitution des biens et le HCR intervient de plus en plus dans ce processus. Dans un certain nombre de pays comme en Amérique centrale et du Sud ainsi qu'en Asie, les réfugiés ont pu bénéficier de projets d'autonomie. Dans certains cas, l'intégration sur place a été facilitée moyennant l'octroi de la citoyenneté. La réinstallation est devenue un instrument vital de protection internationale et de solutions durables de plus en plus intégré dans les stratégies de protection globales reflétant les priorités régionales.

### III. RENFORCEMENT DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION DE 1951 ET DU PROTOCOLE DE 1967

9. La période considérée s'est nettement caractérisée par une application soutenue mais parfois variable de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés. Cette mise en œuvre a été conditionnée à bien des égards par tout un éventail de facteurs, comprenant des préoccupations socio-économiques, lorsque les Etats hébergeant d'importantes populations réfugiées pendant de longues périodes se sont sentis contraints de réduire les niveaux de protection et d'assistance accordés ou de plaider pour un retour précoce. Le cadre de la Convention a été mis à l'épreuve par la législation nationale et les amendements de nature politique de certains pays d'asile qui ont conduit à l'érosion de normes bien établies, reflétant des préoccupations en matière de sécurité, de contrôle des migrations et de déroutement des demandeurs d'asile vers d'autres pays. Les problèmes ont également été d'ordre pratique, par exemple des systèmes bureaucratiques inefficaces manquant de ressources et de personnel formé pour garantir la mise en œuvre efficace des engagements internationaux. Enfin, ils ont été d'ordre politique lorsque les dirigeants et les médias et responsables de certains pays n'ont été que trop prêts à vilipender et victimiser les demandeurs d'asile et les réfugiés. Sur cette toile de fond, il convient de noter également des progrès qui sont mentionnés dans les paragraphes ci-dessous.

10. Au cours de la période considérée, l'objectif de l'Agenda concernant l'adhésion universelle aux instruments internationaux relatifs aux réfugiés a progressé avec l'adhésion de Saint-Vincent-et-les-Grenadines au Protocole de 1967 le 3 novembre 2003, ce qui porte le nombre d'Etats parties à la Convention de 1951 et/ou au Protocole de 1967 à 145. Dans les régions où l'intérêt politique fait défaut, le HCR s'est efforcé de le favoriser moyennant des contacts et un plaidoyer avec des groupes de la société civile et des organes régionaux. En janvier 2004, par exemple, le Groupe des personnalités éminentes de cinq pays d'Asie du Sud-Est a publié une déclaration sur les réfugiés demandant aux gouvernements régionaux de ratifier la Convention et le Protocole et de promulguer une législation nationale sur l'asile s'inspirant d'un modèle de loi.

11. Les réfugiés ont continué d'obtenir l'admission sur un territoire et l'accès à la sécurité au cours de la période considérée, y compris dans les situations d'afflux massifs comme au Tchad<sup>2</sup>, dans le strict respect du principe de non refoulement. Il y a eu néanmoins de graves crises de rejet aux frontières ou de retour forcé des réfugiés et des demandeurs d'asile sans une détermination adéquate de leur besoin de protection, y compris dans une situation aux Amériques où le HCR a demandé aux gouvernements au début de 2004 de suspendre les retours involontaires et de fournir une protection temporaire suite à la flambée de violence dans le pays d'origine en attendant une clarification de la situation. Parmi les initiatives pratiques du HCR, il convient de citer la formation des gardes-frontières concernant l'identification des demandeurs d'asile parmi des populations mixtes et l'ouverture de bureaux extérieurs dans les régions frontalières de pays tels que le Mexique et le Venezuela. Dans d'autres pays, toutefois, particulièrement en Asie orientale, le HCR n'a pas pu avoir accès aux demandeurs d'asile dans les régions frontalières.

12. Ces dernières années, l'accent a beaucoup été mis sur les procédures et les normes d'enregistrement. La publication et la mise à l'essai de l'édition provisoire du Manuel d'enregistrement en septembre 2003, représentent un pas en avant dans la mise en œuvre de l'un des objectifs de l'Agenda. L'enregistrement et la délivrance de papiers tenant compte de l'appartenance sexuelle ont été intégrés dans des procédures d'enregistrement normalisées dans divers pays depuis l'Ouzbékistan jusqu'au Yémen. Les interventions du HCR dans d'autres pays comme en Côte d'Ivoire, en El Salvador, au Mexique, au Pakistan et au Turkménistan se sont concentrées sur l'élimination des obstacles interdisant aux réfugiés de se voir délivrer des papiers d'identité, des permis de travail, des actes de naissance et de mariage et des documents de voyage au titre de la Convention.

13. Dans les systèmes prévoyant des procédures individualisées, les conditions d'accueil des demandeurs d'asile ont constitué un domaine de préoccupation où les Etats ont eu recours à la détention arbitraire et généralisée. Le HCR a continué de suivre les sites de détention, d'exercer des pressions sur les autorités pour assurer que les conditions de détention répondent aux normes internationales et encourage des solutions de rechange à la détention, particulièrement pour les femmes, les enfants et les familles. Les nouveaux types de solutions de rechange à la détention recensées au cours de la période considérée incluent l'utilisation d'équipements de surveillance électronique et des programmes de libération surveillée, par exemple sous la responsabilité d'une organisation non gouvernementale (ONG) locale sur la base de garanties fournies par le HCR ou moyennant le transfert de demandeurs d'asile vers un foyer d'accueil géré par les églises locales<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Les questions qui se posent dans les situations d'afflux massifs font l'objet d'une étude comparative sur les réponses de protection à ces afflux que le HCR a l'intention de présenter au Comité exécutif plus tard au cours de l'année comme le demande l'Agenda. L'étude analyse des réponses aux afflux antérieurs, établit le cadre conceptuel et juridique applicable et recommande les mécanismes qui pourraient être mis en place afin de réunir tout un éventail d'acteurs pour élaborer des plans d'action global et garantir un partage de la charge et des responsabilités ainsi que des réponses plus prévisibles. Voir également EC/54/SC/CRP.11, 7 juin 2004.

<sup>3</sup> Une étude sur les alternatives à la détention des demandeurs d'asile et des réfugiés devrait être publiée dans le cadre de *Legal and Protection Policy Research Series*.

14. Le processus d'adoption et de réforme des systèmes d'asile s'est poursuivi tout au long de la période considérée. Un certain nombre d'Etats ont établi des processus visant à régler les questions d'asile pour la première fois alors que dans d'autres des amendements à la législation sur l'asile ont été adoptés. Dans bon nombre de ces Etats, le HCR a fourni des commentaires et des conseils et a également contribué à l'établissement de commissions d'éligibilité nationale. Un nombre important d'Etats a toutefois présenté une législation plus restrictive, citant souvent des préoccupations en matière de sécurité. Dans certains pays, les réfugiés reconnus n'ont obtenu un permis de séjour que pour une période limitée et ont dû en redemander un par la suite. En revanche, nous avons eu le plaisir d'entendre que les autorités d'Afrique du Sud avaient autorisé les réfugiés à déposer une demande de permis de séjour permanent.

15. Bien que le HCR se soit réjoui des efforts déployés par les Etats de l'Union européenne pour harmoniser le droit et la politique d'asile dans le cadre des instruments clés, il s'est déclaré préoccupé par le caractère restrictif de certaines sections de ces instruments, y compris concernant la définition du réfugié et plusieurs mécanismes de procédure, qui pourraient aboutir à une violation des normes internationales en vigueur. Le HCR a présenté des commentaires approfondis sur les projets de texte et a suggéré des changements visant à préserver les normes internationales. Le HCR devra désormais déplacer sa priorité vers la fourniture de conseils dans la phase de transposition.

16. Au cours de la période considérée, le HCR a continué de promouvoir plus encore l'établissement de normes et l'harmonisation des approches visant à appliquer le droit des réfugiés. A cet égard, le HCR a publié de nouveaux principes directeurs sur la protection internationale sur des sujets importants<sup>4</sup> ainsi qu'une série de documents de recherche<sup>5</sup>. En outre, dans l'exercice de son rôle de supervision, le HCR fournit des conseils écrits sur des questions de protection importantes<sup>6</sup> aux décideurs et aux tribunaux d'un certain nombre de pays tels que l'Allemagne, la Bulgarie, le Canada, le Royaume-Uni et les Etats-Unis. Dans certains cas, les présentations *amicus curiae* ont été faites.

17. On peut se féliciter du fait qu'un nombre croissant de pays reconnaissent les demandes de statut de réfugié liées à l'appartenance sexuelle. Les femmes et les jeunes filles victimes de trafic et de violences sexuelles ont par exemple été reconnues comme réfugiées. La nécessité de procédures et de pratiques d'asile tenant compte du genre, y compris la mise à disposition de femmes pour mener les interviews, a également été réaffirmée par les tribunaux. Pour sa part, le HCR a formé un personnel masculin et féminin d'éligibilité afin d'améliorer la prise de

---

<sup>4</sup> Outre ceux qui traitent de la persécution liée à l'appartenance sexuelle, de l'appartenance à un groupe social particulier et de la cessation déjà publiés, des principes directeurs sur la protection internationale ont été publiés au cours de la période considérée sur la fuite intérieure ou le transfert, l'exclusion et les demandes de réfugiés déposées pour des motifs religieux.

<sup>5</sup> Série de documents de recherche en matière de politique de protection et juridique publiée par la Section de conseils juridiques et de politique de protection du Département de la protection internationale disponible sur le site [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org).

<sup>6</sup> Par exemple, sur les poursuites judiciaires de demandeurs d'asile pour entrée illégale ; persécution liée à l'appartenance sexuelle ; objection de conscience ; fuite intérieur ou transfert ; agents de persécution ; fourniture d'une interprétation compétente dans les procédures d'asile, caractère confidentiel des demandes d'asile ; application des clauses d'exclusion ; extradition ; expulsion ; annulation du statut de réfugié ; cessation et application de l'article 1 E de la Convention de 1951.

conscience des critères d'âge et de genre dans un certain nombre de pays. A cet égard, le matériel de formation en matière de genre dans la protection des réfugiés publié en novembre 2003 représente un outil précieux.

18. Conformément à l'objectif de l'Agenda visant à améliorer la qualité et la cohérence des procédures de détermination de statut de réfugié, conformément au mandat, le HCR a publié des normes procédurales de détermination du statut de réfugié en vertu du mandat du HCR à la fin de 2003. Elles ont fourni aux bureaux du HCR une orientation sur la détermination de l'éligibilité pour le statut de réfugié conformément au mandat sur une base individuelle. Plus de 16 consultants internationaux qualifiés et 25 administrateurs nationaux chargés de l'éligibilité ont été déployés pour aider les bureaux du HCR sur le terrain et les gouvernements à conduire des procédures de détermination du statut de réfugié dans plusieurs pays allant de l'Afrique à l'Amérique du Sud en passant par l'Asie et le Moyen-Orient. Le projet de déploiement touchant à la détermination du statut de réfugié du HCR a rendu cela possible et a rempli une fonction de plus en plus importante et recherchée dans de nombreux bureaux extérieurs

19. Le HCR a également revisité la fourniture de l'information sur le pays d'origine aux décideurs en matière de détermination du statut de réfugié et de conseils aux gouvernements, les aidant à mettre sur pied leurs propres unités d'information sur les pays d'origine. Dans ce contexte, la Section d'information concernant la protection au sein du Département de la protection internationale a lancé un programme spécial de création de capacités permettant aux fonctionnaires et au personnel des ONG des Etats dotés de systèmes d'asile en cours d'élaboration de travailler au Siège du HCR sur la production de nouvelles éditions du CD-Rom Refworld. La Section a également conseillé les autorités de plusieurs pays ainsi que le Réseau EURASIL, présidé par la Commission européenne, sur les normes liées à la production et à l'usage des informations relatives aux pays d'origine.

20. Dans le cadre des efforts visant à promouvoir les droits humains des réfugiés au cours de la période considérée, le HCR a, entre autres, renforcé ses relations de travail avec le système des Nations Unies pour les droits de l'homme<sup>7</sup>. Au niveau régional, le HCR et la Commission africaine sur les droits humains et des peuples a ratifié un mémorandum d'accord en décembre 2003 pour renforcer la coopération sur les questions d'intérêt mutuel. L'entrée en vigueur en janvier 2004 du Protocole établissant la Cour africaine pour les droits des peuples et de l'homme est particulièrement bienvenue compte tenu des nombreux liens entre les droits humains et les questions relatives aux réfugiés.

21. Dans le climat actuel d'appréhension et même d'hostilité à l'égard des demandeurs d'asile et des réfugiés dans les sociétés et les médias de certains pays du monde, les efforts déployés pour renforcer le respect des réfugiés sont un élément particulièrement important de l'Agenda. Au cours de la période considérée, le HCR a travaillé dans de nombreux pays pour fournir du matériel éducatif et renforcer la conscience et la compréhension du public concernant les questions de réfugiés, y compris en expliquant aux journalistes les questions relatives aux réfugiés. Au Royaume-Uni, par exemple, le HCR a coopéré avec la Commission pour les plaintes de la presse, qui a publié des principes directeurs demandant aux journalistes et aux éditeurs de veiller à ce que le style et le contenu des reportages n'encouragent pas la xénophobie.

---

<sup>7</sup> Voir également la conclusion générale No. 95 (LIV) du Comité exécutif, 2003, par. k).

Récemment, le HCR a lancé une exposition « Afghanistan, le retour » d'un photographe suisse, Zalmai, ancien réfugié afghan. Cette exposition, qui a entamé à Genève une tournée dans plusieurs autres pays, y compris l'Afghanistan, est un témoignage émouvant sur le sort des réfugiés, à l'aide d'images puissantes suscitant la sympathie du public.

22. Les problèmes liés au VIH/SIDA peuvent gravement restreindre le bénéfice par les réfugiés de la protection internationale. Afin de contribuer à régler les questions qui se posent dans les situations d'urgence, le Comité permanent interinstitutions a publié des directives pour les interventions liées au VIH/SIDA dans les zones de crise à la fin de 2003. Le HCR a travaillé avec certains pays de réinstallation pour promouvoir la fourniture de conseils avant et après le dépistage du VIH dans le contexte des procédures de réinstallation et en vue de respecter le caractère confidentiel. Les efforts pour stimuler la prise de conscience et la discussion communautaire sur la discrimination et les stigmates liés au VIH/SIDA incluent une exposition photographique intitulée « vies positives » conjointement organisée par le HCR et le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) qui a commencé une visite des camps de réfugiés d'Afrique du Sud en octobre 2003.

23. Afin de promouvoir des réponses plus fermes aux causes profondes des mouvements de réfugiés et dans l'exercice de son mandat pour les questions relatives à l'apatridie, le HCR a présenté le rapport final de l'enquête mondiale sur l'apatridie au Comité permanent en mars 2004<sup>8</sup>. Ce rapport réunit et analyse les réponses de 74 Etats sur ce problème mal compris et mal connu. Le HCR se félicite de l'adhésion de l'Albanie à la Convention de 1954 relative au statut des apatrides ainsi que la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie à la mi-2003 ainsi que l'approbation d'une législation nouvelle ou amendée sur la citoyenneté dans un certain nombre de pays de la Fédération de Russie à Sri Lanka. Il s'agit de contributions visant à réduire les cas d'apatridie et à faciliter la naturalisation des réfugiés. Dans ses tentatives pour régler les cas d'apatridie *de facto* parmi les réfugiés, le HCR a rencontré un succès mitigé dans l'octroi de la citoyenneté par les tribunaux dans certains pays de la Communauté d'Etats indépendants et s'est félicité des offres de réinstallation pour les personnes à court de solutions durables.

24. Au sein du HCR, les efforts ont été intensifiés par les Départements de la protection internationale pour renforcer les compétences et les connaissances en matière de protection. Plus de 550 fonctionnaires ont participé au Programme d'apprentissage en matière de protection (PLP). En outre, deux Programmes d'apprentissage thématique en matière de protection (TPLP) sur les stratégies de protection dans le contexte des conflits armés et des mouvements plus larges de migration ont été lancés en 2003. Quelques cadres supérieurs en ont bénéficié. Le Département a également poursuivi l'organisation de ses ateliers de gestion de la protection sur le terrain pour améliorer la gestion de la fonction de protection internationale du HCR, y compris la réinstallation et pour mettre l'accent sur la responsabilité des cadres. Financé par la Fondation Ford, le travail a commencé sur un guide pratique visant à améliorer la fourniture de la protection dans les camps.

---

<sup>8</sup> HCR, Rapport final concernant le questionnaire sur l'apatridie conformément à l'Agenda pour la protection, mars 2004.

#### IV. PROTÉGER LES RÉFUGIÉS DANS LE CADRE DE MOUVEMENTS DE MIGRATION PLUS LARGES

25. Le débat sur la migration – avec souvent en son cœur des questions relatives à l’asile – a pris une dimension qui lui est propre. Les réfugiés font de plus en plus partie de mouvements incluant des départs forcés et volontaires et peuvent recourir à des passeurs pour quitter leur foyer. Les réfugiés peuvent également se déplacer vers d’autres pays, soit parce qu’ils ne bénéficient pas d’une protection efficace, soit pour d’autres raisons. En même temps, les personnes n’ayant pas besoin d’une protection internationale et à court d’options juridiques à la migration, peuvent recourir aux voies d’asile dans l’espoir d’obtenir un permis de séjour temporaire ou permanent à l’étranger. En conséquence, la distinction entre les migrants et les réfugiés s’estompe dans l’esprit du public tout comme la distinction entre le contrôle des migrations et la protection des réfugiés dans les politiques de nombreux États. Pourtant les réfugiés ne perdent pas leur droit à la protection du seul fait qu’ils font partie d’un flux mixte. Ce qui change c’est le contexte dans lequel la protection et les solutions doivent être recherchées. Il est donc important pour tous les partenaires d’être sensibles au lien complexe entre la migration et l’asile afin que la gestion de ce lien asile-migration respecte les différences entre les différents groupes et les intérêts en jeu ; les approches adoptées doivent reconnaître ces différences.

26. Le Haut Commissaire a joué un rôle déterminant dans la création en août 2003 d’un nouveau groupe consultatif à Genève, le Groupe de Genève sur la migration. Ce groupe réunit les chefs de cinq institutions des Nations Unies<sup>9</sup> ainsi que l’Organisation internationale pour les migrations (OIM) afin d’échanger des informations et de promouvoir une plus grande cohérence politique dans leurs activités liées à la migration. Le HCR a également contribué aux travaux de la Commission mondiale sur la migration internationale établie en décembre 2003, dont l’un des objectifs est d’analyser les lacunes dans les approches actuelles en matière de migration et d’examiner les liens entre les questions.

27. Au niveau régional, une idée plus précise des tendances et des défis émerge des nombreux processus liés à la migration où participe le HCR. Par exemple, dans les Amériques, l’Office a participé au processus PUEBLA et a mis l’accent sur la protection dans le débat de la Quatrième Conférence sud-américaine sur la migration en Uruguay en novembre 2003. Un séminaire régional conjoint OIM-HCR en décembre 2003 à la Barbade a examiné les réponses aux flux migratoires mixtes dans les Caraïbes. Des réunions d’experts dans le cadre du processus de Bali se sont tenues en République de Corée en septembre 2003 sur la prévention du trafic international et en Malaisie en novembre 2003 sur l’introduction clandestine de personnes, la traite et la criminalité transnationale connexe. En outre, le HCR et le Gouvernement de Fidji ont organisé une réunion en avril 2004 sur la réconciliation des intérêts légitimes des États à contrôler leurs frontières et la protection des réfugiés. En Inde, un séminaire international, organisé par le HCR et l’Organisation consultative juridique Asie-Afrique (AALCO) en septembre 2003 s’est concentré sur le renforcement de la protection des réfugiés dans les mouvements migratoires en Asie et en Afrique.

---

<sup>9</sup> HCR, Organisation internationale du travail (OIT), Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l’homme (OHCHR), Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (UNCTAD) et le Bureau des Nations Unies sur les stupéfiants et la criminalité (UNODC).



28. Alors que ces manifestations régionales représentent des instances au sein desquelles il est possible de débattre de la protection des réfugiés dans le contexte plus large de la migration, le HCR a noté que bon nombre de ces processus attachaient une importance considérable aux aspects des migrations liés au contrôle, à la criminalité et à la sécurité aux dépens de la protection et des droits humains. En même temps, ces processus traitent parfois les réfugiés, les demandeurs d'asile comme un simple sous-ensemble de migrants où la perspective de la protection se dilue.

29. La coopération étroite avec l'OIM s'est encore resserrée dans plusieurs opérations ainsi que dans le débat au sein du Groupe action sur l'asile et la migration (AGAMI). Les deux organisations ont eu l'occasion de clarifier leurs responsabilités tant dans les programmes spécifiques qu'au plan plus conceptuel, y compris eu égard aux demandeurs d'asile rejetés depuis des pays d'origine où les conditions de sécurité et autres se sont détériorées après qu'une décision finale ait été prise sur leur sort. Dans ces cas, des considérations humanitaires et de protection doivent entrer en jeu. Le HCR a offert aux Etats des conseils à cet égard dans plusieurs situations évolutives comme en Iraq. En même temps, compte tenu de l'importance du retour de personnes dont on estime qu'elles n'ont pas besoin de protection internationale, pour l'ensemble du régime international de protection<sup>10</sup>, le HCR a également pris position sur l'acceptabilité de ce retour dans certaines autres situations.

30. L'interface complexe entre la gestion de la migration et la protection des réfugiés a fait ressortir à l'évidence un autre aspect dans le cadre de situations prolongées où le contexte du déplacement a changé et où les besoins de migration économique font surface, intimement mêlés aux besoins toujours présents de protection internationale. Dans le cas de l'Afghanistan, cela a conduit le HCR à examiner des dispositifs possibles de migration économique temporaire et donc de gérer les mouvements d'Afghans non liés à la protection. L'Organisation internationale du travail (OIT) et l'OIM ont appuyé cette initiative et contribué à faire avancer ce processus avec les gouvernements de la République islamique d'Iran, du Pakistan et de l'Afghanistan.

31. Le HCR participe activement au groupe de contact des organisations intergouvernementales basées à Genève sur le trafic humain et l'introduction clandestine de personnes. Le HCR se félicite de l'entrée en vigueur des deux protocoles supplémentaires à la Convention des Nations Unies sur la criminalité transnationale organisée<sup>11</sup>. Ces deux protocoles contribuent à établir un cadre réglementaire international plus clair et incluent des clauses de sauvegarde importantes se référant à la Convention de 1951 et à d'autres obligations en matière de protection internationale. L'intérêt d'un certain nombre d'Etats pour le renforcement de la réinstallation et ce que l'on appelle les procédures d'entrée protégée représentent un développement qui pourrait renforcer la protection et pourrait bien compléter les programmes de lutte contre le trafic et l'introduction clandestine en permettant aux réfugiés de trouver une sécurité sans devoir recourir aux trafiquants et aux passeurs. Par ailleurs, outre le programme

---

<sup>10</sup> Conclusion No. 96 (LIV) du Comité exécutif (2003) sur le retour de personnes dont on estime qu'elles n'ont pas besoin de la protection internationale.

<sup>11</sup> Protocole de 2000 visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants (entrée en vigueur en décembre 2003) et le Protocole de 2000 contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer (entré en vigueur en 2004), complétant la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (entrée en vigueur en septembre 2003)

désormais établi en Albanie<sup>12</sup>, les bureaux du HCR dans d'autres lieux interviennent de plus en plus dans les questions de lutte contre le trafic et l'introduction clandestine de personnes. Une coopération spécifique s'est développée avec l'Organisation maritime internationale dans le contexte de la couverture des besoins de protection des gens de mer réfugiés et des passagers clandestins en quête d'asile.

#### V. PARTAGER LES FARDEAUX ET LES RESPONSABILITES DE FACON PLUS EQUITABLE ET CREER DES CAPACITES POUR ACCUEILLIR ET PROTEGER LES REFUGIES

32. La fourniture d'une protection internationale aux réfugiés est une entreprise commune. Elle implique différents ensembles de responsabilités qui doivent être largement partagés si l'on veut que le régime dans son ensemble soit efficace. La responsabilité primordiale en matière de fourniture de la protection incombe aux Etats. Les gouvernements doivent travailler en partenariat et avec d'autres acteurs pour mettre au point les dispositifs juridiques et pratiques nécessaires afin de répondre de façon adéquate aux problèmes de protection contemporains dans un esprit de solidarité internationale.

33. Conscient de ce fait, qui constitue un thème récurrent de l'Agenda pour la protection, le Haut Commissaire a lancé son initiative Convention Plus en 2003 visant à établir un cadre plus prévisible et plus strict d'action. L'objectif est de développer de nouveaux dispositifs multilatéraux, tant génériques que spécifiques, couvrant plusieurs problèmes censés faire l'objet d'approches multilatérales. Ces questions incluent l'expansion du potentiel de la réinstallation en tant qu'instrument de partage de la charge et du fardeau ; le ciblage de l'aide au développement pour faciliter les solutions aux problèmes des réfugiés et l'amélioration de la protection dans les régions d'origine plus près de la source du besoin.

34. Un certain nombre de groupes clés ont été constitués au cours de la période considérée pour traiter de ces différents thèmes génériques. Deux réunions du Forum du Haut Commissaire se sont également tenues en juin 2003 et mars 2004. Le Groupe clé conduit par le Canada travaille à un cadre multilatéral d'accords sur les engagements nécessaires pour les plans d'action comprenant une composante en matière de réinstallation. Le Groupe clé sur les mouvements secondaires irréguliers est modéré par l'Afrique du Sud et la Suisse avec l'appui ferme des Pays-Bas. Il a été convenu de conduire une première étude spécifique sur la portée et les causes des mouvements secondaires irréguliers de réfugiés et demandeurs d'asile somaliens et les réponses des Etats à ces mouvements tout en étudiant également les problèmes de partage de la responsabilité liés à la problématique des mouvements secondaires irréguliers. Le troisième groupe clé est présidé par le Danemark et le Japon et s'est réuni en mai 2004 pour discuter des moyens d'ancrer l'appui aux réfugiés, aux rapatriés et à leurs communautés hôtes dans l'Agenda pour le développement des bailleurs de fonds et des pays bénéficiaires.

35. La création de capacités peut apporter une contribution importante au partage de la charge et des responsabilités. Les initiatives à cet égard, par exemple le projet de renforcement de la capacité de protection financé par l'Union européenne et trois Etats membres constituent des investissements précieux allant dans le sens d'une meilleure gestion des systèmes d'asile.

---

<sup>12</sup> Note sur la protection internationale, 11 septembre 2002, A/AC.96/965, par. 25.

C'est particulièrement le cas dans le contexte des mouvements mixtes et des dilemmes liés aux migrations. Il est important que les initiatives de création de capacités dans les pays de transit et régions d'origine soient motivées par l'objectif de garantir une protection efficace.

36. La formation des fonctionnaires gouvernementaux, y compris de l'immigration, de l'asile et du corps judiciaire pour ce qui est des droits de l'homme et des droits des réfugiés a continué d'être la priorité des activités de création de capacités du HCR sur tous les continents. Les questions contemporaines de sécurité et de migration ont également impliqué que le HCR oriente ses efforts de formation sur les services frontaliers et de sécurité dans de nombreux pays. En outre, le HCR a continué de faciliter la coopération technique régionale interétatique entre les commissions d'éligibilité nationale, par exemple, dans les Amériques. Un expert danois chargé de la détermination du statut de réfugié a été détaché auprès de la Commission d'éligibilité du Kirghizistan pour une période de trois mois dans le cadre d'un programme conjoint Danemark-HCR visant à fournir une formation en cours d'emploi. Afin de mieux faire prendre conscience du droit humanitaire et de la protection des réfugiés dans les situations de conflits, les efforts de formation du HCR ont également ciblé les forces militaires et de maintien de la paix dans un certain nombre de crises.

37. Le renforcement des partenariats avec la société civile représente un autre instrument important de création de capacités. Un bon exemple a été le projet avec le Conseil norvégien pour les réfugiés visant à élaborer un nécessaire pour la gestion des camps essentiellement conduit par la communauté humanitaire en Sierra Leone. Un prototype a été testé sur le terrain à la fin de 2003 en Angola, au Libéria et en Sierra Leone et cette expérience est également reprise sur d'autres continents. Dans de nombreux pays, les départements du droit et des droits de l'homme des universités ont constitué des alliés importants dans la promotion de la protection des réfugiés. Des services de conseils juridiques gérés par les ONG et/ou des étudiants ont souvent fourni un appui vital aux demandeurs d'asile et aux réfugiés dans leur interaction avec les autorités alors que les activités de création de capacités et la collaboration du HCR par le biais du réseau de liaison honoraire, par exemple à Trinidad et Tobago, a permis l'établissement d'une procédure de détermination de statut ad hoc.

38. Au niveau international, la création d'un chapitre américain de l'Association internationale des juges de droit des réfugiés devrait contribuer à renforcer la capacité dans cette région. Le HCR a resserré ses liens de coopération avec l'Union interparlementaire et a entrepris une coopération plus étroite avec l'Union parlementaire africaine et l'Union parlementaire arabe. *Le Manuel à l'intention des parlementaires sur la protection des réfugiés – Guide du droit international des réfugiés du HCR et de l'UIP* est disponible ou est en cours de traduction dans 29 langues. Dans bien des cas, les nouvelles versions linguistiques ont offert l'occasion de lancements officiels par les parlements nationaux afin de faire mieux prendre conscience de la protection internationale des réfugiés. Le HCR a assisté aux assemblées parlementaires de l'UIP au Chili (2003) et au Mexique (2004), a distribué des documents et prononcé des déclarations de fond traitant de sujets préoccupant le Haut Commissariat. A Mexico, il a été décidé que le HCR et l'UIP collaboreraient à l'élaboration d'un nouveau manuel sur l'apatridie et la citoyenneté. En juin 2004, le HCR a aidé l'Union parlementaire africaine à organiser la première conférence parlementaire régionale sur les « Réfugiés en Afrique : les défis de la protection et des solutions ». Organisée par l'Assemblée nationale du Bénin à Cotonou, cette Conférence a

adopté une déclaration importante ainsi qu'un plan d'action visant à améliorer la protection des réfugiés.

39. Le projet d'expansion rapide des capacités de protection visant à répondre aux besoins en ressources humaines temporaires dans ce domaine n'a cessé de progresser au cours de la période considérée et a fourni un apport crucial en matière de protection aux bureaux extérieurs. Quelque 75 déploiements dans 22 pays ont désormais été réalisés depuis que le projet est devenu opérationnel en janvier 2002.

## VI. REpondre plus efficacement aux préoccupations en matière de sécurité

40. Les questions de sécurité sont devenues infiniment plus complexes au cours de l'année écoulée, tant pour les réfugiés que pour le personnel humanitaire. Les institutions humanitaires elles-mêmes sont devenues une cible non équivoque d'attaques, comme l'indique le chapitre II de cette note. La prise de conscience de ce ciblage direct des acteurs des Nations Unies et autres acteurs humanitaires est hérissée de difficultés, y compris celle de trouver le juste équilibre entre les exigences de sécurité du personnel et les besoins criants de l'action humanitaire. Dans un certain nombre de situations de paix précaire, un certain espace pour une action humanitaire impartiale pourrait être aménagé. Dans d'autres, toutefois, telles que les camps de réfugiés de plusieurs pays d'Afrique occidentale et d'Asie du sud-est, les conditions de sécurité et les précautions nécessaires pour respecter les normes minimales de sécurité opérationnelle impliquent que l'organisation n'a pas pu maintenir une présence régulière. Dans un pays d'Asie du sud, les forces de police elles-mêmes ont dû se retirer des camps de réfugiés après que leurs locaux aient été attaqués par des insurgés.

41. En Iraq, le champ d'action du HCR reste limité, un nombre réduit de personnel national opérant dans le pays, le personnel international les soutenant depuis la Jordanie et le Koweït. Néanmoins, en dépit des conditions de sécurité, le HCR a réussi à aider les rapatriés en Iraq ainsi que les personnes déplacées à l'intérieur du territoire fuyant la violence en avril, à la suite de quoi les convois de rapatriement en provenance de l'Iraq ont dû être temporairement suspendus. Les opérations du HCR ont également été réduites en Afghanistan où des attaques contre les bureaux gouvernementaux et les ONG ont abouti à la suspension de certaines opérations des Nations Unies dans des régions du pays. Suite à l'assassinat d'une fonctionnaire du HCR, Mlle Bettina Goislar, le rapatriement librement consenti depuis le Pakistan vers l'est de l'Afghanistan a dû être suspendu jusqu'à mars 2004. L'instabilité au nord-ouest, en particulier, a eu une incidence néfaste sur le nombre des candidats au retour vers les provinces en dépit de progrès accomplis par le HCR dans la prise de contacts avec les communautés locales.

42. Ces préoccupations en matière de sécurité sont souvent intrinsèquement liées aux conditions de sécurité pour les réfugiés. Au cours de la période considérée, les guérilleros ont attaqué des réfugiés et des personnes déplacées dans un certain nombre de pays et de régions du monde. Par exemple, au nord de l'Ouganda, en février 2004, environ 250 personnes déplacées ont été tuées dans une attaque contre leur camp alors que des raids transfrontaliers menés par des éléments armés, des cas de viols et d'enrôlement forcé de réfugiés soudanais ont été rapportés à l'est du Tchad au début de 2004. Dans ce dernier cas, le HCR et ses partenaires avaient transféré

au début de juin 2004 plus de 80 000 réfugiés dans le cadre d'une mesure de protection vers sept camps plus à l'intérieur des terres loin de la région frontalière explosive.

43. La vulnérabilité particulière des réfugiés dans ces situations a été reconnue par le Conseil de sécurité dans sa première réunion ouverte sur la protection des civils en cas de conflit armé en décembre 2003. Par le biais de son bureau à New York, le HCR, en étroite coopération avec l'Office pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA) et le Département des opérations de maintien de la paix (DPKO), a contribué au rapport à ce sujet et s'est efforcé de fournir des conseils sur l'élaboration des éléments pertinents des résolutions du Conseil de sécurité ayant trait aux personnes et aux questions relevant de la compétence du Haut Commissaire.

44. Le HCR s'est également efforcé d'aider les Etats à séparer les éléments armés des populations réfugiées<sup>13</sup> et travaille avec le DPKO afin de définir les rôles adéquats et de renforcer la coopération à cet égard ; il organisera une Table ronde réunissant des experts sur le maintien du caractère civil et humanitaire de l'asile en juin 2004. Le HCR a appuyé différentes initiatives des Nations Unies dans le domaine du désarmement, de la démobilisation et de la réintégration. En lien avec d'autres acteurs, tels que le Fonds des Nations Unies pour l'Enfance (UNICEF), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le CICR, la coopération s'est également étendue, par exemple, aux Missions des Nations Unies au Libéria (MINUL) et en République démocratique du Congo (MONUC) afin d'assurer le rapatriement sûr des membres des familles des combattants et de superviser leur retour et leur réintégration.

## VII. REDOUBLER LES EFFORTS EN QUETE DE SOLUTIONS DURABLES

45. Des efforts renouvelés ont été déployés au cours de la période considérée pour résoudre les conflits anciens. Des initiatives et des développements politiques, particulièrement en Afrique, ont ouvert des possibilités de retour volontaire d'un nombre important de réfugiés et de personnes déplacées après plusieurs années et parfois des décennies. Les mouvements de retour les plus importants ont eu lieu en Afghanistan où la situation a commencé de s'améliorer depuis la fin de 2001 et où plus de trois millions de réfugiés et de personnes déplacées afghans sont entre-temps rentrés dans leurs foyers. Bien qu'en 2003, le nombre de retours vers et à l'intérieur de l'Afghanistan (646 000 réfugiés et 82 000 personnes déplacées) a diminué par rapport à 2002, le Haut Commissariat a consolidé son opération, et les retours volontaires se poursuivent en coopération surtout avec les gouvernements de République islamique d'Iran et du Pakistan sur le territoire desquels un grand nombre d'Afghans continuent de résider.

46. Les chiffres provisoires pour d'autres opérations en 2003 incluent les retours vers l'Angola (133 000), la Bosnie-Herzégovine (11 000 plus 40 000 personnes déplacées rentrant chez elle), le Burundi (82 000), la Côte d'Ivoire (17 000), la Croatie (10 000 + 4 000 personnes déplacées rentrant chez elles), l'Iraq (55 000), le Libéria (8 000), le Rwanda (23 000), la Sierra Leone (41 000), la Somalie (10 000). En outre, 77 000 personnes déplacées sont rentrées dans leur région d'origine à Sri Lanka tout comme 20 000 personnes déplacées en Fédération de Russie.

---

<sup>13</sup> Voir la conclusion du Comité exécutif No 94 (LIII) , 2002, sur le caractère civil et humanitaire de l'asile.

47. En Afrique, on espère que les efforts de paix, de réconciliation et de reconstruction dans des pays tels que le Burundi, la République démocratique du Congo, le Soudan et le Libéria pourront au cours des prochaines années conduire au rapatriement librement consenti d'un nombre important de personnes déplacées. L'accord-cadre de paix récemment conclu pour mettre un terme au conflit armé ancien au sud du Soudan constitue un fait nouveau positif à cet égard. Vu les chances de mettre un terme aux situations de réfugiés prolongées, le HCR a organisé un dialogue au niveau ministériel sur le rapatriement librement consenti et la réintégration viable en Afrique en mars 2004. La réunion a conclu à la nécessité d'un appui politique et financier international pour soutenir les initiatives d'établissement de la paix en Afrique, sur l'importance de la démobilisation des combattants et d'un partenariat précoce et soutenu entre tous les acteurs concernant le rapatriement et la réintégration. Un groupe de travail de haut niveau informel a également été constitué pour assurer le suivi de cette réunion.

48. Particulièrement lorsque les pays d'origine émergent d'un long conflit armé, le rapatriement librement consenti est souvent entravé par des préoccupations résiduelles ou nouvelles en matière de sécurité, l'absence d'infrastructures, la lenteur de la reconstruction et des possibilités insuffisantes en termes d'activités génératrices de revenus. Une approche échelonnée ou différenciée du rapatriement librement consenti telle que celle qui est par exemple appliquée en Angola peut souvent être nécessaire pour obtenir un retour viable. Même lorsque la paix est officiellement conclue, les risques de sombrer à nouveau dans la violence peuvent être importants et un appui suffisant et permanent de la communauté internationale est donc crucial. Au Libéria, par exemple, la présence de troupes de maintien de la paix des Nations Unies depuis septembre 2003 a été un facteur clé pour encourager un nombre croissant de retours spontanés dès le début de 2004 malgré les conditions de sécurité encore précaires qui prévalent.

49. Le HCR a établi des liens plus étroits avec différents partenaires, y compris le Département des opérations pour le maintien de la paix concernant l'ordre public et la justice. L'expérience a montré que la réintégration couronnée de succès des rapatriés est étroitement liée au rétablissement et au fonctionnement adéquat des mécanismes nationaux de protection. Des systèmes judiciaires justes et un dispositif d'application du droit efficace ne sont pas seulement nécessaires pour prévenir la récurrence des abus passés mais également pour gérer les différentes questions juridiques qui peuvent sérieusement compliquer le processus de rapatriement et de réintégration. Dans plusieurs opérations, les activités du HCR visant à promouvoir la sécurité juridique des réfugiés rentrant chez eux ont inclus la fourniture d'avis d'experts sur le projet de législation lié à la citoyenneté et à la restitution des biens, la mise sur pied de centres d'aide juridique ainsi que des interventions au niveau des cas individuels visant à consigner les changements au niveau de la situation matrimoniale.

50. Afin de renforcer l'appui et l'engagement de la communauté internationale à l'égard de pays émergeant d'un conflit, le Haut Commissaire a consolidé l'appui à son initiative 4R (promotion du rapatriement, de la réintégration, de la réhabilitation et de la reconstruction) au cours de la période considérée<sup>14</sup>. Testée en Afghanistan, en Erythrée, en Sierra Leone et à Sri Lanka, cette approche est désormais appliquée au Burundi et au Libéria.

---

<sup>14</sup> Voir également la Note sur la protection internationale, 2 juillet 2003, A/AC.96/975, par. 34.

51. Lorsque les réfugiés sont en mesure de parvenir à l'autosuffisance, leurs chances d'être mieux à même de bénéficier de l'une ou l'autre des trois solutions durables sont notoirement meilleures. A cet égard, la décision des autorités d'Afrique du Sud de permettre aux demandeurs d'asile de travailler et d'étudier alors que leurs demandes sont évaluées est une source de satisfaction. L'autosuffisance peut encore être renforcée en intégrant l'appui aux réfugiés dans les stratégies des pays d'asile et d'origine plus larges fondées sur le développement, comme l'Initiative du Haut Commissaire concernant l'assistance au développement pour les réfugiés (DAR) le préconise<sup>15</sup>. Les stratégies de réduction de la pauvreté nationale qui mettent l'accent sur la participation active et l'habilitation communautaire des groupes vulnérables inclut désormais les réfugiés, les personnes déplacées et/ou les rapatriés dans des pays tels que l'Arménie, Serbie-et-Montégro, Ouganda et Zambie<sup>16</sup>.

52. Concernant l'intégration sur place, Belarus illustre au cours de la période considérée les nombreux défis complexes que pose cette solution. Le HCR a fourni un financement pour héberger les réfugiés, a donné une assistance technique aux écoles et aux dispensaires afin que les réfugiés puissent bénéficier de ces services, a appuyé des initiatives en vue de la création d'emplois, a contribué à mettre sur pied un Comité impliquant tous les acteurs pour coordonner les efforts d'intégration et a assisté les trois principales communautés réfugiées en vue d'établir des associations communautaires formelles. Parmi les autres initiatives encouragées par le HCR, il convient de citer la fourniture de foyers aux réfugiés dans des lieux allant du Timor occidental (Indonésie) à l'Ouganda alors que des matériaux de construction étaient distribués aux réfugiés par exemple en Serbie-et-Monténégro pour leur permettre de construire leurs propres maisons. Le HCR est également intervenu auprès des autorités de divers Etats pour veiller à ce que les réfugiés reconnus reçoivent les papiers requis, leur facilitant l'accès à l'emploi, l'éducation, la santé et les services sociaux.

53. En dernier ressort, c'est souvent la naturalisation qui conclut de façon officielle le processus d'intégration. Pour prendre des exemples positifs, en Arménie, à la fin janvier 2004, plus de 65 000 personnes d'origine arménienne parmi celles qui ont fui le pays de 1988 à 1993, se sont vu octroyer la citoyenneté arménienne. Au Kirghizistan, plus de 4 500 réfugiés tadjiks ont également été naturalisés depuis 2001, partiellement assistés par un financement et une assistance technique du HCR aux institutions gérant le processus. En Inde, le HCR a aidé les réfugiés afghans bien intégrés à obtenir leur naturalisation par le biais de demandes individuelles.

54. Concernant la réinstallation, l'Agenda pour la protection demande son utilisation plus stratégique. Dans la pratique, cela signifie que la réinstallation doit continuer de servir ses fins de protection individuelle tout en élargissant sa portée pour atteindre plus de bénéficiaires et de programmes. L'objectif est d'optimiser ces avantages en tant qu'instrument facilitant d'autres solutions durables dans les situations de réfugiés prolongées, élargissant l'espace d'accueil dans les pays d'asile et parvenant à un partage plus équitable du fardeau et de la responsabilité. Dans

---

<sup>15</sup> Voir HCR, « Cadre de mise en place de solutions durables pour les réfugiés et les personnes relevant de la compétence du HCR », mai 2003, dont le Comité permanent a été saisi dans le document EC/53/SC/INF.3 du 16 septembre 2003.

<sup>16</sup> HCR, « Impact socio-économique d'importantes populations réfugiées sur les pays hôtes en développement ainsi que sur d'autres pays », EC/54/SC/CRP.5, 18 février 2004, par. 26.

le cadre de l'accent récemment mis sur la réinstallation collective, le HCR a publié une méthodologie en octobre 2003 visant à identifier et traiter des groupes de réfugiés. En étroite coopération avec l'Australie, le Canada, les Etats-Unis, de nouvelles approches ont déjà bénéficié aux réfugiés résidant dans des camps en Côte d'Ivoire et au Kenya.

55. Afin de renforcer la capacité du HCR à gérer la réinstallation sur le terrain, des postes permanents d'administrateurs chargés de la réinstallation ont été créés dans les deux plateformes régionales de réinstallation d'Accra et de Nairobi établies en 2003. Le HCR a également créé des postes additionnels en Indonésie, en Guinée et au Liban. Un financement additionnel pour les postes de réinstallation temporaires a été fourni par les Etats-Unis en 2003 et 2004 alors qu'un personnel a été détaché par la Norvège et des fonds fournis pour le projet de déploiement par les Etats-Unis et le Canada. Un appui aux opérations du HCR sur le terrain a également été concédé, par le biais du programme d'apprentissage à la réinstallation RSD visant à renforcer la capacité du personnel de terrain à gérer de façon qualitative la réinstallation. Dans le contexte de la prévention des fraudes, les mesures ont été prises pour concevoir un plan d'action en coopération avec les bureaux extérieurs, en s'appuyant sur l'expérience des pays de réinstallation pour consolider les travaux de l'Organisation sur des procédures opérationnelles standard.

56. En 2003, 28 255 départs aux fins de réinstallation assistés par le HCR ont été enregistrés par rapport à 21 037 en 2002, soit une augmentation de 34 pour cent, indiquant que le processus de réinstallation avait repris après septembre 2001. Dans le cadre des efforts constants pour élargir la réserve de pays de réinstallation, des programmes bilatéraux de jumelage entre pays nouveaux et traditionnels de réinstallation tels que la Finlande et l'Irlande ont été facilités.

#### VIII. COUVRIR LES BESOINS DE PROTECTION DES FEMMES ET DES ENFANTS REFUGIES

57. Les besoins en matière de protection internationale des femmes et des enfants réfugiés couvrent tout le spectre des activités de protection internationale, de l'enregistrement et de la prévention de la violence sexuelle aux activités d'appui aux victimes/survivants et à la réinstallation des groupes vulnérables. Au cours de la période considérée, de nombreux incidents de violence contre les femmes et les enfants réfugiés ont été particulièrement choquants, y compris dans les situations où ces attaques ont constitué des armes de guerre comme cela a été le cas en République démocratique du Congo, à l'ouest du Soudan, au nord de l'Ouganda, au Burundi, en Côte d'Ivoire et dans d'autres lieux.

58. Au cours de la période considérée, le Haut Commissariat a déployé des efforts soutenus pour se pencher sur les préoccupations relatives à la violence sexuelle et sexiste, y compris en habilitant le personnel du HCR, les autorités et d'autres acteurs concernés. La mise en œuvre des politiques et principes directeurs existants et l'octroi d'une priorité à la prise de conscience des critères de l'âge et du genre restent toutefois des problèmes actuels. Ils sont reconnus et abordés au HCR tout comme la responsabilité de l'ensemble des acteurs concernés<sup>17</sup>. Le HCR a distribué les Principes directeurs révisés du HCR pour la prévention et la réponse à la violence sexuelle et sexiste dans les zones d'installation de réfugiés, publiés en mai 2003, aux bureaux

---

<sup>17</sup> Voir également la conclusion No. 98 (LIV) du Comité exécutif, 2003, sur la protection contre les abus et l'exploitation sexuelle.



extérieurs et à ses partenaires et les a traduits en 12 langues. Des ateliers de formation pour guider l'exécution d'activités de prévention de la violence sexuelle et sexiste ont également été organisés avec les bureaux régionaux en Afrique, en Asie et en Europe avec un stage au Siège à l'intention du personnel du HCR, des partenaires des ONG et des donateurs en novembre 2003. Des opérations telles que celles qui ont été conduites en Afrique de l'Ouest et au Timor Leste ont à nouveau mis l'accent sur le renforcement de la participation des hommes (tant les réfugiés que le personnel) pour prôner la prévention de la violence sexuelle et sexiste. De nombreux bureaux ont désormais mis en place des processus de renvoi vers un appui sanitaire, psychosocial, juridique et sécuritaire à l'intention des victimes/survivants. Plusieurs opérations ont également établi des centres d'accueil pour renforcer le fonctionnement du processus de renvoi et fournir un appui intégré. Un projet pilote en Afrique du Sud établissant un annuaire des services pour les victimes/survivants de violence sexuelle et sexiste visant à renforcer l'accès des réfugiés urbains aux services disponibles dans la communauté est proposé aux fins de réplique ailleurs. La participation des corps judiciaires et de police dans les réunions de coordination en République-Unie de Tanzanie a constitué un autre exemple de bonne pratique visant à renforcer le fonctionnement du système judiciaire dans le domaine de la violence sexuelle et sexiste.

59. Toutefois, il reste des lacunes dans le cadre juridique de certains pays d'asile pour faire face à la violence sexuelle et sexiste et pour rétablir le règne du droit. Il s'agit entre autres de législations obsolètes qui ne reconnaissent pas certains types de violence sexuelle et sexiste, de processus judiciaires, de dispositions limitées en matière d'appui de témoins et l'utilisation par les réfugiés de mécanismes traditionnels de règlement de litiges visant à arbitrer les actes de violence sexuelle et sexiste pouvant représenter une violation grave des droits des survivants. Parmi les autres problèmes, il convient de citer l'absence d'appui en matière de suivi juridique aux victimes/survivants rapatriés, alors que la fuite des auteurs présumés vers leurs pays d'origine souligne la nécessité d'une meilleure collaboration transfrontalière entre le personnel et ses partenaires.

60. Outre ces mesures pour faire face à la violence sexuelle et sexiste, d'autres progrès ont été accomplis au cours de la période considérée grâce à la mise en œuvre des quatre autres engagements du Haut Commissaire à l'égard des femmes réfugiées. Afin d'atteindre une participation de 50 pour cent des femmes réfugiées au Comité de gestion et de direction des réfugiés, bon nombre de bureaux ont institué une formation et d'autres activités pour renforcer les compétences des femmes en matière de participation publique et de prise de décision et pour veiller à ce que les hommes accordent l'espace requis à la participation des femmes. Dans certains cas, les règles électorales ont même été révisées pour inclure une disposition explicite concernant la participation des femmes réfugiées. Cette question a pris de l'importance dans le contexte du retour vers l'Afghanistan où le HCR et ses partenaires d'exécution ont travaillé avec succès en 2003 pour établir 119 *shuras* ou conseils communautaires qui, entre autres, ont beaucoup contribué à changer l'attitude des hommes et des femmes à l'égard des questions de genre, y compris la violence domestique et l'accès aux soins de santé.

61. Des progrès ont également été accomplis dans le domaine de l'enregistrement où, dans le cas de plusieurs opérations, il a été possible de parvenir à un accord avec le gouvernement sur le principe de délivrer des cartes d'identité avec photographie à l'ensemble des femmes adultes tout comme aux hommes. Dans d'autres opérations, les noms de tous les adultes de la famille ont été inclus sur la carte de ration familiale plutôt que sur une seule carte de chef de famille comme par

le passé. Le HCR a coopéré étroitement avec le Programme alimentaire mondial (PAM) pour promouvoir une participation égalitaire des femmes dans la distribution des articles alimentaires et non alimentaires. Enfin, l'établissement d'un poste budgétaire pour l'équipement sanitaire aux réfugiés dans le budget du HCR permet au personnel de programme non seulement d'allouer des fonds mais également de protéger plus facilement cette ouverture de crédits.

62. Concernant les enfants réfugiés, beaucoup de problèmes restent à résoudre. Des préoccupations de sécurité, des ressources humaines et financières insuffisantes, des systèmes d'application du droit inadéquat pour traiter les violations des droits de l'enfant et dans certains cas le refus des Etats de se conformer aux normes internationales continuent d'entraver la protection et la sauvegarde des droits des enfants réfugiés, y compris ceux qui sont non accompagnés ou séparés<sup>18</sup>. Les efforts déployés pour renforcer la coopération interinstitutions conduisent à un accord sur des principes directeurs communs concernant les enfants non accompagnés et séparés officiellement lancés en février 2004. La collaboration interinstitutions sur le terrain s'est fixée essentiellement des situations où les enfants réfugiés ont été recrutés dans les forces armées ou les groupes rebelles. Le HCR a conduit dans ce domaine un certain nombre d'activités avec l'UNICEF et les comités régionaux et nationaux de protection de l'enfance. Des stages de formation fondés sur la collectivité, sur la prévention de l'enrôlement forcé et l'exploitation sexuelle se sont tenus en République-Unie de Tanzanie, en Ouganda, de même que des projets de réintégration en Guinée et le regroupement familial des enfants démobilisés en Sierra Leone. Entre autres initiatives, une série de programmes-radio sur les droits de l'enfant a été lancée en Côte d'Ivoire. Par ailleurs, l'initiative de formation d'Action pour les droits de l'enfant (ARC) a été renforcée en 2003 grâce à des ateliers régionaux qui se sont tenus en Jordanie et au Liban.

63. L'éducation des enfants et des adultes réfugiés est fondamentale à bien des égards. Les efforts déployés par le HCR au cours de la période considérée incluent la réunion des ministres de l'éducation en Côte d'Ivoire et au Libéria pour lancer un programme d'apprentissage accéléré à l'intention des enfants réfugiés libériens en Côte d'Ivoire afin de compenser les dommages dus à une scolarité perturbée. Un projet semblable au Kirghizistan à l'intention des enfants réfugiés tadjiks a facilité leur intégration dans les écoles locales. Les efforts visant à améliorer la fréquentation scolaire des filles réfugiées ont été couronnés de succès de l'Asie à l'Afrique, par exemple en Afghanistan, au Bangladesh, en Guinée et au Mozambique.

## IX. CONCLUSION

64. Cette note décrit les principaux problèmes de protection qui se sont posés au cours de la période considérée et met en exergue un certain nombre d'initiatives que les Etats, le HCR et d'autres acteurs humanitaires ont lancées pour les résoudre. Ce document ne prétend pas être exhaustif. Les six buts de l'Agenda pour la protection fournissent un cadre utile au sein duquel structurer les approches visant à régler ces problèmes. Comme il ressort clairement de la Note de cette année, les réponses de protection sont intrinsèquement liées, dans la mesure où la mise en œuvre couronnée de succès de chaque élément de l'Agenda contribue au renforcement du

---

<sup>18</sup> Voir « Assistance aux enfants réfugiés non accompagnés : rapport du Secrétaire général », 20 août 2003, A/58/299.

régime de protection internationale dans son ensemble. La force et l'efficacité de ce régime croîtront proportionnellement à :

- l'engagement politique et opérationnel de tout un éventail d'Etats et d'autres acteurs pour résoudre les situations anciennes de réfugiés par le biais de dispositifs globaux en matière de solutions durables ;
- la mesure dans laquelle la communauté internationale manifeste son engagement dans la pratique au partage de la charge et des responsabilités dans un esprit de coopération internationale ;
- l'amélioration des conditions dont dépend l'action humanitaire, en particulier la sécurité du personnel et l'accès ainsi que le renforcement de son caractère impartial et apolitique ;
- la mise en exergue des principes directeurs et normes en matière de genre et d'âge pour protéger et habiliter les femmes et les enfants réfugiés ;
- l'établissement de politiques de migration qui tiennent dûment compte des besoins de protection internationale et des droits des réfugiés et des demandeurs d'asile, en tandem avec des stratégies de gestion de la migration cohérentes et clairvoyantes ;
- investir dans une réglementation fondée sur la meilleure pratique des questions relatives à l'asile afin de déterminer de façon juste et rapide ceux qui ont besoin d'une protection internationale ; et
- le renforcement des partenariats pour une coopération en matière de protection internationale.

65. Le HCR se réjouit d'entendre les vues du Comité permanent sur les questions soulevées dans cette Note. Les éléments susmentionnés, en particulier, pourraient figurer parmi ceux qui entreront dans la conclusion générale sur la protection internationale de cette année.